الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة



الرقابة المالية في لبنان

- ديوان المحاسبة نموذجاً –

تقرير حول أعمال التدريب في ديوان المحاسبة

في المدة الزمنية الواقعة بين نيسان 2017 وآب 2017

أعدّ لنيل شهادة الماستر المهني في العلوم السياسية والإدارية

قسم التخطيط والإدارة العامة

إعداد الطالبة

فاطمة حسن قاسم

لجنة المناقشة

الدكتور عبد الستار الأيوبي	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور غسان سلامة	أستاذ مساعد	عضواً
الدكتور مروان القطب	أستاذ	عضواً

2020-2019

الإهداء:

من صميم عمل جاد ومتعب، وأفكار جُمِعت وتبلورت في هذا العمل، أُهديه إلى من وهبني الحياة و الامل, إلى أحب الناس إليّ، أمي وأبي اللذان غرسا أفكار العلم وروحية التحدي والصمود في عقلي وقلبي.

إلى كل من علمني حرفاً, و أنار بعلمه عقل غيره.

وأخصُ بالشكر الدكتور عبد الستار الأيوبي المشرف على هذه الرسالة، و الذي كان له الفضل في منحي إرشاداته و توجيهاته القيمة.

وكل من ساهم في إتمام هذا التقرير.

والله وليَ التوفيق...

مع كامل الاحترام والتقدير،

فاطمة قاسم.

الشكر :

شكرا لله سبحانه و تعالى الذي منّ علينا بنعمة العقل.

الحمدلله الذي وفقنا الى تقديم هذا العمل.

الشكر للجامعة اللبنانية ممثلة في خيرة الدكاترة و الأساتذة و القيميين الإداريين المحترمين.

شكرا للأستاذ المشرف الدكتورعبد الستّار الأيوبي الذي واكبني طيلة فترة العمل.

والشكر لعائلتي و كل من ساندني بنصيحة, نقد و دعم.

موجز التقرير:

يعتبر ديوان المحاسبة محكمة إدارية عُليا تختص بكل ما يتعلق بالسهر على الأموال العمومية و الأموال المودعة في خزينة الدولة.

ديوان المحاسبة يرتبط مباشرةً برئيس الوزراء، و مركزه في بيروت.

المهام الأساسية التي يتولاها الديوان هي مراقبة كل ما يتعلق بالمال العام و المناقصات و كل النشاطات المالية التي تقوم بها الإدارات العامة و الجهات الخاضعة لوصايته.

و يتم ذلك من خلال رقابة إدارية مسبقة، و أخرى مؤخرة أو لاحقة، كما يقوم برقابة قضائية على الحسابات و على الموظفين

كذلك يقوم ديوان المحاسبة برقابة متزامنة التي ترافق التنفيذ (رقابة على الأداء).

و لدى ديوان المحاسبة نيابة عامة تتمتع بالإستقلال من ناحية المهام

و من أهم مشاكل الديوان هي غياب الإرادة و العمل الفعلي السياسي لتدعيم إستقلاليته و تفعيل دوره. و هو بالطبع بحاجة إلى إجراءات لتعزيز دوره، أهمها تطوير النصوص التشريعية و تفعيل عملية الملائمة.

فالرقابة المالية الفعالة تؤدي إلى إصلاح فعلي و محاربة الفساد المالي، و بالتالي نهوض الدولة.

Summary of report:

The court of auditing is an administrative court specialized by the protection of public funds of treasury.

The court of auditing is related directly to the council of ministers, and located in Beirut.

The basic tasks of C.O.A. are to make surveillance of public funds, by monitoring the tenders and all financial activities for all entities that are subordinated to the control of the court.

There are two kinds of surveillance:

1- Advance surveillance (at the beginning).

2- Later surveillance (at the termination point).

And another one at the execution of work (synchronized surveillance).

There is also a judicial surveillance on employees and on accounts.

Like other public institutions, the C.O.A. has some problems and difficulties are faced with any progress or improvement.

And of course there are procedures to avoid these problems.

But, the surveillance of public founds remain the best way of repairing and fighting financial corruption.

المقدمة:

لطالما أُعتبرت الدولة شكل من أشكال التنظيم، فهي التنظيم الذي يحدد العلاقة بين الفئات أو الطبقات الاجتماعية من جهة، والحكومة من جهة أخرى.

ولقد تطور مفهوم دور الدولة وتدخلها بعدة مراحل مختلفة، إنطلاقاً من مفهوم الدولة الحارسة، التي تقتصر مهامها على الوظائف التقليدية، من الأمن والحماية والعدالة وإقامة مرافق عامة... إلى أن بدأ ينتشر مفهوم الدولة المتدخلة والمنتجة، فلقد أصبحت وظائف الدولة متشعبة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، مما أدى إلى زيادة حجم النفقات العامة، مترافقاً مع اتساع دورها.

وكان لابد مع تغيّر وتطور هذا المفهوم بعد زيادة حجم نفقاتها العامة، أن تحصل بالمقابل على إيرادات تسد حجم الإنفاق وتموّله، ممّا يحقق التوازن في الميزانية العامة للدولة.

إنطلاقاً ممّا تقدم، برزت الحاجة إلى أهمية وجود أجهزة رقابة مالية وإدارية تراقب أعمال الدولة وموظفيها، و إضفاء الشرعية والنزاهة عليها.

وقد بدا جلياً أهميّة التحقّق والتأكّد أنّ الإدارة تلتزم بالقوانين والأنظمة في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة مسبقاً، والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها ومعاقبة مرتكبيها.

كما و تنطوي وظيفة الرقابة على جميع الأنشطة و الأعمال التي تهدف إلى قياس الأداء و تصحيح الإنحرافات السلبية، من أجل الوصول إلى تحقيق الخطط المنشودة.

فالرقابة تتضمن بشكل أساسي آلية سير لتقييم الأداء و فعالية المعايير المتبعة، بغية تقويم أي خلل قد يطرأ و تصحيح مسار العمل.

لقد عرّف فايول Fayol الرقابة بأنها: «التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقرّرة»، أمّا موضوعها فهو: «تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها».[1]

كما عرّف الدكتور فؤاد العطار الرقابة على الشكل التالي: «وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية في الوقت المحدد لها».[2]

ولقد نصت الكثير من الدساتير في دول العالم على مواد خاصة بالرقابة على أعمال الإدارة الحكومية العامة.

أمّا المدلول القانوني للرقابة المالية بشكل خاص، يعني، الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك القانون، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون.

فالرقابة المالية في هذا السياق تعتبر منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، والتأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.

وتجدر الإشارة إلى أن تطرقي لموضوع ديوان المحاسبة في لبنان وآلية عمله جاء نظراً لكونه يمثل الجهاز الأعلى للرقابة المالية في لبنان، الذي نصّت المادة 87 من الدستور اللبناني على ضرورة وجوده وأهمية دوره.

---

1. فايول، هنري، النظرية الكلاسية للإدارة، www.hrdiscussion.com ، في 30-5-2018.

2. العطار، فؤاد، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1976، ص: 87.

فيمثل ديوان المحاسبة أهم الضمانات الممنوحة للأفراد لمعرفة وتبيان مسار الضرائب والرسوم التي يتكبدوها، ويحميهم من تجاوزات الإدارة العامة خلافاً لما يجيزه القانون.

كما و يعنى ديوان المحاسبة بمراقبة كيفية التصرف بالمال العام من قبل الوزارات و البلديات و جميع الإدارات العامة الخاضعة لوصايته.

فإن أي نظام مالي أو إداري لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة، يعتبر نظاماً ناقصاً يفتقر المقومات المتكاملة لوجوده.

فمن أهم العناصر الأساسية للعملية الإدارية والتي تشمل: التخطيط، التنظيم، التنسيق، التوجيه، والقيادة، هي الرقابة.

والرقابة في وقتنا الحاضر هي حجر الزاوية في الإدارة، لكونها تقوم بوظيفة هامة وحيوية في الدول الحديثة. وهي تسعى اليوم ليس فقط لمجرد التحقق من قانونية الأعمال العامة، إنّما أيضاً إلى رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله.

ولقد تمّ اختيار هذا الموضوع تحديداً، نظراً إلى أهميته، إنطلاقاً من كونه من أبرز المواضيع المثارة حالياً والتي تطال النزاهة والشفافية في الأعمال الحكومية، وحملات مكافحة الفساد في المال العام وقانونية الصفقات العمومية ومشروعيتها، كما والجدل المثار حول فعالية الأجهزة الرقابية وخاصةً المالية.

ولذلك، قد أنهيت فترة تدريبية في ديوان المحاسبة في بيروت، لبنان، وذلك من أجل التحقق عن كثب على أرض الواقع، من آلية العمل، الاطلاع الدقيق على انظمة العمل والقوانين في ديوان المحاسبة، دراسة قانون المحاسبة العمومية، للإلمام بالقوانين الأساسية، من ناحية اتخاذ القرارات، إدارة الوقت، تقسيم المهام، التسلسل الإداري، دراسة الملفات، متابعة المخالفات وملاحقتها، التنسيق بين الديوان والنيابة العامة فيه، كيفية إبداء الرأي في المسائل المطروحة، التقارير السنوية، الغرف القضائية، تدقيق الحسابات وغيرها...

مما يشكل علاقة وثيقة مع اختصاصي الجامعي الذي يناط به التخطيط الاستراتيجي للإدارة في شتى مجالاتها من جهة، وارتباطها بالإرادة السياسية من جهة أخرى.

على أنّ الهدف الأساسي من هذا التقرير هو إلقاء الضوء على واقع الرقابة المالية في لبنان، و الجهة المناط بها الرقابة المالية، نشأتها، أجهزتها، آلية عملها، نظامها الداخلي، أقسامها، و دور الإجراءات المنظمة لها، وإشكالية مراعاتها لمبدأ الشرعية ومكافحة الفساد ومنع الهدر في المال العام.

فمما تتكون رقابة ديوان المحاسبة على الاداء المالي للإدارات و المؤسسات العامة و البلديات؟ وما هي العوائق التي تحول دون قيامها بالمطلوب منها؟؟

وما هو أثر فعالية الرقابة المالية على الأداء المالي للمؤسسات العامة؟ ما هي مقومات نظام الرقابة المالية الفعال؟ و ما هو دور الرقابة المالية لدى الديوان في تقويم الاداء المؤسسي في القطاع العام؟؟.

كما سوف أستعرض مقترحات وحلول تتعلق بالسياسات والتشريعات والوسائل التي يجب إحداثها في الهيكلية الرقابية لتحسين وتفعيل عمل أجهزة الرقابة المالية، وتعزيز استقلاليتها، ضمن اتباع منهج وصفي تحليلي علمي مجرد.

وبناءً على ما تقدم، يتكون التقرير من ثلاثة فصول تتناول تباعاً:

. الفصل الأول: نشأة الديوان والأعمال التي نفذت خلال فترة التدريب.

. الفصل الثاني: وظائف ديوان المحاسبة وآلية العمل، والنيابة العامة في الديوان.

. الفصل الثالث: المشاكل واقتراحات الحلول.

بالإضافة إلى الخاتمة التي سوف تشمل ملخص عام و إستنتاج عن واقع الديوان الراهن، و رأيي الشخصي إزاء إمكانية النهوض بالعملية الرقابية و جعلها أكثر فعالية.

كما سوف أُلحق قانون الديوان المتمثل بأغلبه بقانون المحاسبة العمومية, نظرا لأهميته و لأعتباره القانون الأساسي في الديوان، فهو يشرح تفصيلاً آلية عمل و صلاحيات ديوان المحاسبة.

و في الملحق أيضاً نموذج عن رأي إستشاري حول موضوع – إعفاء الجامعة اللبنانية من غرامات الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي – حيث يمثل هذا النموذج مثال حول إستخدام الديوان الإجتهادات و القوانين فيما خص إستطلاع الرأي حين يطلب منه.

الفصل الأول:

نشأة الديوان والأعمال التي نفذت خلال فترة التدريب.

المبحث الأول: نشأة الديوان، أقسامه, تنظيمه الداخلي و علاقته بالسلطات و الاجهزة الرقابية.

أولاً: النشأة:

لقد أشارت المادة 89 من الدستور اللبناني إلى ديوان المحاسبة، في معرض الحديث عن قطع الحسابات. فتقرر تاريخياً إنشاء الديوان بصدور الدستور اللبناني في 23 / 5 / 1926، فقد نصت على ذلك المادة 87.

إلّا أن الديوان لم ينشأ فعلاً إلّا في سنة 1951، وذلك بموجب المادة 223 من قانون المحاسبة العمومية الصادر في 16 / 1 / 1951.

وقد جاء فيها: «ينشأ ديوان للمحاسبة مهمته السهر على إدارة الأموال العموميّة، وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة والبلديات، والفصل بصحتها وقانونية معاملاتها وبمراقبة الأعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة».[1]

إذاً، ديوان المحاسبة هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، ما هي مهمته؟

هي السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة.

ومن الجدير بالذكر، أن ديوان المحاسبة يرتبط إدارياً برئيس مجلس الوزراء مباشرةً، ومركزه في بيروت.

والديوان يتمثل بالرئيس في أعلى الهرم، صلاحياته مثل صلاحيات الوزير، فلا يحق للوزير عزله أو تعيين مكانه.

لقد عين الرئيس الأمير جميل شهاب عام 1951 أول رئيس لديوان المحاسبة, و تلاه العديد من الرؤساء نذكر منهم: الرئيس أحمد الأحدب، الرئيس رفيق البراج، الرئيس منير المحمصاني، الرئيس حسين حمدان، الرئيس عوني رمضان, و حالياً الرئيس القاضي أحمد حمدان.

1_ قانون المحاسبة العمومية, الصادر في 16 / 1 / 1951, ص:23.

ثانياً: الأقسام:

يتألف الديوان من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات، ويلحق به موظفون إداريون، وتكون لديه نيابة عامة مستقلة من ناحية العمل (أي هناك موازاة).

يعيّن رئيس الديوان والمدعي العام لدى الديوان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة.

ويعيّن رؤساء الغرف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

ويتألف ديوان المحاسبة من خمسة غرف قضائية، ولكل غرفة قضائية رئيس هو قاضٍ حكماً، ومستشاران اثنان من القضاة: أحدهما مقرر، ومراقبان مجازان بالحقوق، ومدقق حسابات، يشكلون الهيئة القضائية.[1]

ولكل غرفة قضائية أكثر من هيئة، ولديها كاتب ضبط أيضاً.

كما ويتألف الديوان من عدة دوائر: دائرة أمانة السر، دائرة كتابة الضبط، دائرة النيابة العامة، دائرة الأرشيف والتوثيق (المحفوظات)، قلم الوارد...

و لكل دائرة عملها الخاص المحدد لها وفق التنظيم الداخلي المعتمد.

يتألف مجلس الديوان من رئيس الديوان وثلاثة رؤساء غرف الأكبر سناً، والمدعي العام.

مع الإشارة أن رئيس الديوان يرأس أيضاً إحدى الغرف القضائية الخمس (الغرفة الأولى).

ينظم رئيس الديوان الادارة الداخلية و كيفية ممارسة كافة الاعمال المناطة بالديوان, و يراسل جميع الادارات العامة مباشرة.

كما يضع رئيس الديوان مشروع نفقات الديوان و يرسله الى وزير المالية, و في حال تعديله, يبت مجلس الوزراء به بعد الاستماع الى رئيس الديوان.

1- كتاب: ديوان المحاسبة قضاء و رقابة, الصادر عن الجمهورية اللبنانية, سنة 1997, ص: 29.

ثالثاً: نظام الديوان:

ينظم رئيس الديوان الإدارة الداخلية وكيفية ممارسة كافة الأعمال المناطة بالديوان، ويراسل جميع الإدارات العامة مباشرةً.

تشكل الغرف وتوزع أعمال الديوان بقرار من رئيس الديوان بعد موافقة مجلس الديوان، ويمكن تعديل هذا التوزيع، عند الاقتضاء بالطريقة نفسها.

ولرئيس الديوان تفويض دائم لكي يمارس فيما خصّ ديوان المحاسبة الصلاحيات المالية والإدارية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية، وهو يتولى عقد نفقات الديوان ومراقبة عقدها وتصفيتها.

كمّا وتمثل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة الحكومة، وذلك عملاً بالمادة 25 من قانون تنظيم الديوان.

و يقوم بوظيفة النيابة العامة, المدعي العام لدى ديوان المحاسبة, و يقوم معاونو المدعي العام بوظيفة المدعي العام تحت إشرافه.

كما ينظر ديوان المحاسبة في الموازنة العامة للدولة لكل وزارة على حدى, و هي عبارة عن صك تشريعي, يقرَها البرلمان, تلخص برنامج عمل الحكومة المتمثلة بالوزارات لسنة مقبلة, حيث تقدر من خلالها نفقات الدولة و وزاراتها و يتم توقع الواردات قيد التحصيل, وبالتالي تجاز بموجبها الجباية و الإنفاق.

<u>أمّا بالنسبة للهيئات التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة:</u>

1 . إدارات الدولة.

2 . بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة المعلقة وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

3 . المؤسسات العامة التابعة للدولة، وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.

4 . هيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها، أو في المؤسسات التي تضمن لها الدولة حداً أدنى من الأرباح.

5 . المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات أو المؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات، علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف.

يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء, بناءً على إقتراح الوزير المختص, و بعد إستطلاع رأي ديوان المحاسبة, مدى الرقابة و أصولها بالنسبة للمؤسسات و الجمعيات و الهيئات و الشركات.

رابعاً: علاقة الديوان بالسلطات العامة و بأجهزة الرقابة الاخرى:

1_ العلاقة بالسلطة التشريعية:

تربط ديوان المحاسبة, كجهاز أعلى للرقابة المالية, علاقة وثيقة بالسلطة التشريعية, بحيث يكون الديوان جهازاً مساعداً للبرلمان.

و تبرز هذه العلاقة وفقاً لما يلي:

- مراقبة تنفيذ الموازنة: للتثبت من تقيد السلطة التنفيذية بقانون الموازنة العامة الذي أقره مجلس النواب.
- قطع حساب الموازنة العامة: الذي يمثل النتيجة الفعلية لتنفيذ الموازنة العامة, حيث يُحال الى الديوان من قبل مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية, بمقتضى المادة 195 من قانون المحاسبة العمومية.
- تقارير خاصة: يضع الديوان كلما رأى لزوماً, تقارير خاصة بمواضيع معينة و إقتراحات ملائمة لها. و ترفع إلى كل من رئيس الجمهورية, رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس الوزراء.

- بيانات المطابقة: يضع الديوان بيانات مطابقة تبلغ الى مجلس النواب لتوزع على أعضائه.
- مسؤولية الوزراء: قانون تنظيم الديوان يوجب عليه أن يحيط مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء.

2_ العلاقة مع رئيس مجلس الوزراء و مجلس الوزراء:

أ_ علاقة الديوان برئيس مجلس الوزراء:

- إرتباط إداري, نصت عليه المادة الاولى من قانون تنظيم الديوان.
- إدراج موازنة الديوان في الباب المخصص لرئاسة مجلس الوزراء.
- رفع التقارير الخاصة التي يضعها الديوان بمواضيع معينة إلى رئيس مجلس الوزراء.

ب_ علاقة الديوان بمجلس الوزراء:

- علاقة إدارية: من خلال تعيين موظفي الديوان الداخليين في الملاك بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح رئيس مجلس الوزراء.
- علاقة وظيفية: وفق أحكام المادتين 40 و 41 من قانون تنظيم الديوان, اللتين أولتا مجلس الوزراء, في حال جاء رأي الديوان , في إطار الرقابة الادارية المسبقة, مخالفاً المشروع المعروض, صلاحيات بتَ المعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة بعد الاستماع الى رئيس الديوان. ويقوم قرار مجلس الوزراء في هذه الحالة مقام تأشيرة الديوان.

3_ العلاقة بمجلس الخدمة المدنية:

أ- الشؤون الذاتية للموظفين:

يخضع جميع الموظفين العاملين في الديوان, بإستثناء القضاة, لسلطة مجلس الخدمة المدنية.

ب_ في التعيين:

بإستثناء القضاة أيضاً, يعين المراقبون و مدققو الحسابات لدى الديوان, من خريجي قسم الشؤون الاقتصادية و المالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة و الإنماء, التابع لمجلس الخدمة المدنية. و يعيَن سائر الموظفين وفقاً لأحكام نظام الموظفين.

4_ العلاقة بإدارة التفتيش المركزي:

أ- التكليف بإجراء تفتيش:

لكل من ديوان المحاسبة و المدعي العام لدى الديوان صلاحية تكليف إدارة التفتيش المركزي بإجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة.

ب_ إبلاغ الديوان تقارير التفتيش:

يرسل رئيس التفتيش المركزي نسخاً عن تقارير التفتيش المالي الى المدعي العام لدى الديوان الذي يقوم بالتدقيق في هذه التقارير و يعيدها مع ملاحظاته و اقتراحاته الى إدارة التفتيش المركزي من أجل اتخاذ التدابير الادارية والقضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين.

ت _ **علاقة الديوان بإدارة المناقصات:**

هناك علاقة غير مباشرة للديوان بلجان المناقصات التي تقوم بعمليات التلزيم, و ذلك من خلال قيام الديوان في إطار الرقابة الادارية المسبقة بالتثبت من قانونية إجراءات التلزيم و كذلك عن طريق المذكرات التي يوجهها الديوان إلى هذه اللجان لتصويب عملها.

فمن أبرز المهام الرقابية الملقاة أيضاً على عاتق ديوان المحاسبة التي توجه علاقته بالجهات الخاضعة لرقابته:

1. إعطاء اراء إستشارية في المواضيع المالية بناءً على طلب الجهات الخاضعة للرقابة, بهدف تطبيق النصوص القانونية.
2. لفت نظر الإدارات العامة و توصيتها بتلافي بعض الثغرات , لا سيما في نطاق الرقابة الإدارية المسبقة.
3. إصدار تعليمات و تعاميم , يقوم بتوجيهها رئيس الديوان إلى الإدارة العامة.

المبحث الثاني:الأعمال التي نفذت خلال فترة التدريب:

أولاً: نبذة عن مدة التدريب وطبيعته:

تراوحت مدة التدريب في ديوان المحاسبة في بيروت، من الفترة الممتدة بين نيسان 2017 وآب 2017 والتي تمثل بمعدل 250 ساعة عمل فعلي.

أوقات التدريب كانت مطابقة لنظام الدوام الرسمي في ديوان المحاسبة.

ولقد قضيت مدة التدريب داخل المؤسسة في جميع أقسامها بشكل منظم، حيث تولّيت الاطلاع على سياق العمل وآليته، وتابعت مراحل العمل جميعها.

ثانياً: الأعمال والمهام:

ويمكن تقسيم مراحل التدريب إلى ثلاث مراحل رئيسية هي:

1 . المرحلة التحضيرية: حيث تعرفت على ديوان المحاسبة ونشأته وتنظيمه وأقسامه بصورة عامة وشاملة.

فكانت المرحلة النظرية حيث تنقلت في جميع الأقسام والغرف القضائية والنيابة العامة، مكونة فكرة عامة عن طبيعة الديوان الإدارية كتنظيم وأقسام وآلية عمل من حيث تقسيم العمل والتخصصية. ولقد عاوننا في ذلك مجموعة من المسؤولين الذين أظهروا تعاوناً واضحاً وإيجابية في التعامل من رئيس الديوان القاضي أحمد حمدان، إلى رئيس المصلحة الأستاذ عمر الدغيدي إلى أمين السر الأستاذ فؤاد خريزات، ورئيس الغرفة القضائية القاضي عبد الرضا ناصر، والمراقب الأول ميدين كنعان وغيرهم من الموظفين الإداريين.

في هذه المرحلة، تعرفت على الهيكلية الداخلية للديوان، أهمية التنسيق و الترابط بين الأقسام على إختلاف مهامها، التخصصية التي تنفرد بها الأقسام كافة من توزيع للمهام إلى دقة و سرعة الإنجاز و طبيعة عمل الديوان الإداري.

أيضا، و خلال فترة تدريبي التحضيرية، تعرفت على النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أقسامها، الغرف القضائية فيها و مدى إستقلاليتها.

2 . أمّا المرحلة الثانية: من التدريب فهي المرحلة العملية، حيث أصبح عملي فعلياً في المكاتب والغرف. ممّا ساهم في إنخراطي في العمق الإداري الرقابي للديوان.

فلقد تتبعت سيرورة المعاملة الإدارية من قلم الوارد الذي يعتبر القلم العام حيث تسجل وتأخذ رقماً، ويستقبل البريد من مختلف الوزارات والبلديات والمؤسسات العامة و غيرها الخاضعة لرقابة الديوان، يسجلون ويأخذون رقم تسلسلي مع التاريخ.

وتفرز المعاملات والبريد في سجل الوارد. وبعدها يتم تأشير الرئيس عليها من ثم تحفظ في سجل الأساس وتأخذ رقماً وتوزع إلى الغرف المختصة لدراستها وأخذ القرار بها بالموافقة أو عدم الموافقة أو الموافقة مع شروط أو تمنيات إذا كانت رقابة مسبقة أو إبداء الرأي فيها إذا كانت استشارة بموضوع له شأن مالي كما وخلال فترة التدريب (المرحلة الثانية) تنقلت بين الدوائر للاطلاع عن كثب على عملها.

في دائرة أمانة السر حيث يديرها رئيس الدائرة الأستاذ فؤاد خريزات، تحفظ الملفات الشخصية والمراسلات الأساسية وأعمال الصيانة وغيرها. كما و يتولى إدارة شؤون الموظفين, من التقيد في دوامات العمل, إلى العطل و الإجازات و كافة الطلبات التي من الممكن أن يحتاجها الموظف لإتمام عمله بشكل تام.

أمّا في دائرة كتابة الضبط فهي عملية تحرير للمحاضر وتجميع للمستندات حيث يطبع الطلب إلى ثلاث نسخ واحدة لأصحاب العلاقة وثانية للنيابة العامة والثالثة للحفظ.

و الجدير بالذكر أن كل الغرف القضائية لديها كاتب ضبط.

كما تواجدت في دائرة المحفوظات والتوثيق حيث الأستاذة ناديا شبَو قامت بإعلامي أنّ القرارات الداخليّة في الديوان جميعها تحفظ. كما هناك أرشيف للموظفين، قرارات مسبقة ولاحقة. وكل حسابات التدقيق المؤخر.

وتتلف هذه الأوراق مبدئياً كل 15 سنة بقرار.

و كل دائرة تتكون من رئيس الدائرة، 2 رؤساء أقسام، 4 كتبة ومحررين (فئة رابعة) و 2 حجاب و 4 خدم.

3 . أمّا المرحلة الثالثة: فهي مرحلة إجراء المقابلات، حيث تركزت بشكل عام في النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة.

فلقد أجريت مقابلة مع المدعي العام القاضي فوزي خميس، شرح لي من خلالها استقلالية عمل النيابة العامة وأقسامها.

كما التقيت مع معاون المدّعي العام القاضي بسام الذي أكد على استقلالية عمل النيابة العامة التي تتناول مهامها التحقيق والادعاء والنظر في الشكاوى، مع التنسيق الكامل مع ديوان المحاسبة طبعاً.

فاستقلالها هو استقلال وظيفي بالمهام وليس استقلال كلي عن ديوان المحاسبة.

ويعتبر الرئيس في ديوان المحاسبة هو رئيس كل الديوان بما فيه النيابة العامة.

أمّا بالنسبة للقوانين والأنظمة والكتب التي تمّ الاطلاع عليها خلال فترة التدريب. فهي عديدة ومن أهمها: قانون المحاسبة العموميّة الذي يشكل القانون الأساسي لدى ديوان المحاسبة. وأهم قوانين تنظّيم ديوان المحاسبة هي:

. القانون رقم 110 تاريخ 12 . 6 ، 1956.

. المرسوم الإشتراعي ساري المفعول رقم 82 تاريخ 12 . 9 . 1983 وتعديلاته.

. صلاحيات الديوان التي وردت في المادتين 86 و 93 من قانون المحاسبة العمومية.

كما في حين تدريبي جرت عدّة مؤتمرات تعاون حول مواضيع نقاش خارج لبنان وشارك بها الديوان (الجزائر على سبيل المثال كان حول موضوع وضع خطة استراتيجية للرقابة شاملة للمنطقة العربية حضره رئيس المصلحة الأستاذ عمر الدغيدي).

كما حضرت خلال فترة التدريب ورشة عمل ولقاء تقييمي جرى في مكتبة ديوان المحاسبة مع فريق لوجستي هولندي حول موضوع تعزيز النزاهة داخل أجهزة الرقابة. حيث إلتمست أهمية إنعقاد ورش عمل دورية مثيلة لها، تساهم في إنتقال الخبرات و المعارف، تبادل الأراء و الإنفتاح إلى الأساليب و الطرق المعاصرة للرقابة المالية.

فمن أهم الإيجابيات التي اكتسبتها خلال فترة التدريب:

1 . الاطلاع الدقيق على أنظمة العمل في ديوان المحاسبة.

2 . آليات العمل.

3 . تفاصيل الاجراءات العملية الداخلية.

4 . فهم دور ديوان المحاسبة في الرقابة التي يقوم بها.

5 . الاطلاع على كيفية سير العمل الإداري بشكل عام.

6 . فهم التسلسل الإداري والتراتبية.

7 . أهمية المراقبة على المال العام لمنع ومكافحة الفساد.

كما تعلمت أن الديوان تفتيشه واجب, و هو يشكل رادع أمام المخالفات المالية, هو ملزم و آمر تحت طائلة التعرض لعقوبة مسلكية و مسائلة قضائية.

عليه, يجب على كل موظف, حمايةً للمال العام, أن يبلغ الديوان عن أي خطأ أو مخالفة يلاحظها (مخاطبة أفقية).

أمّا السلبيات أو العوائق التي واجهتني أنّ هذه الإدارة هي محكمة لها خصوصيتها، لذلك هناك سريّة في العمل والملفات تمنع في بعض الأحيان الاطلاع على تفاصيل معينة.

فلم يكن يسمح لي بمراجعة الملفات المالية أو المناقصات, و ذلك حفاظاً على سرية العمل, نظراً لدقته و حساسيته.

في المقابل, لقد اكتسبت العديد من المهارات كاتخاذ القرار ، الرقابة، قانون المحاسبة العمومية، إدارة الوقت، الجدية والالتزام .

بشكل عام يمكن وصف فترة التدريب بأنها ناجحة ومفيدة. حيث كان لدي جدية في العمل والاستفادة من الوقت المتاح بأعلى قدر ممكن. وأضافت بالطبع قيمة جديدة لمستقبلي في مجال الإدارة.

الفصل الثاني:

وظائف ديوان المحاسبة وآلية العمل، والنيابة العامة في الديوان.

المبحث الأول: وظائف ديوان المحاسبة:

يتولّى الديوان عدّة مهام فهو يمارس الرقابات التالية:

أولاً- الرقابة الإدارية: وهي تنقسم إلى شقين:

1 - رقابة إدارية مسبقة، على معاملات الإيرادات والنفقات التي تتجاوز قيمتها حدوداً معينة تبعاً لنوع كل منها.أي يراقب ديوان المحاسبة كيفية تنفيذ الموازنة ومدى انطباق معاملات التنفيذ على القوانين والأنظمة النافذة.

وترمي هذه الرقابة إلى التثبت من صحة المعاملة وانطباقها على الموازنة، ويعتبر قانون تنظيم الديوان هذه الرقابة من المعاملات الجوهرية، وهو يلزم الجهات الخاضعة للرقابة المسبقة بعدم الارتباط أو التعاقد مع الغير إلّا بعد الحصول على موافقة الديوان.[1]

وكل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة يعتبرها القانون غير نافذة، ويحظر على أي موظف وضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة 60 من القانون المذكور. وإنّ إخضاع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة مقرر بنص تشريعي.

مثال على الرقابة الإدارية المسبقة: ترسل وزارة ملف المشروع التي تنوي إنشاءه أو العمل به إلى ديوان الحاسبة من قبل مراقب عقد النفقات وذلك قبل المباشرة بالعمل، لكي تأخذ الموافقة، في الديوان يتم التأكد من خلال أوراق الملف من صحة وقانونية الأوراق في المضمون والشكل، ويكون المشروع بواسطة التزام أو مناقصة أو بواسطة استدراج عروض، وكل مشروع له شروطه التي تختلف عن شروط المشاريع الأخرى.

و عليه, و بعد دراسة معمّقة لكل جوانب الملف, يعطي الديوان الموافقة, أو الرفض مع شرح الأسباب الموجبة, أو يقترح التعديل, أو تكون الموافقة مشروطة.

1-موقع ديوان المحاسبة الالكتروني: www.coa.gov.lb، في 2017/11/02

يباشر ديوان المحاسبة إجراءاته الرقابية إن كان من صحة وملائمة المناقصة أو التلزيم، وجود الاعتماد المطلوب والمخصص للتنفيذ، فعلى الإدارة حجز الاعتمادات اللازمة للمشروع بواسطة (طلب حجز واعتماد).

فعندما يتأكد الديوان من توفر الاعتماد وصحة التنسيب وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة عبر (دراسة دفتر الشروط، التأكد من الإعلانات في الصحف ومدة الإعلانات أي ضمن المهلة المقررة إعلام 3 صحف يومية + الجريدة الرسمية التي تكون 15 يوماً) كما يتم التأكد أن المرجع الصالح هو من قام بالتوقيع.[1]

نعطي مثال على ذلك وزارة الأشغال تنوي شق طريق معبدة، بعد إجراء الاستملاكات، والتأكد من وجود اعتماد للموازنة مخصص للمشروع عائد للسنة الراهنة، تضع دفتر شروط وتجري تلزيم، من ثم التلزيم يرسى على أحد المتعهدين، هنا وضمن إطار الرقابة الإدارية المسبقة، يعطي الديوان إمّا الرفض مع تعليل الأسباب أو الموافقة، أو الموافقة مع شروط..

يعطي ديوان المحاسبة في الرقابة المسبقة مهلة 10 أيام عمل فعلي للرد وفي حال احتياج الديوان لوقت إضافي للدراسة والتدقيق، يعطى 5 أيام إضافية للرد إذاً، الرقابة الإدارية المسبقة هي من المعاملات الجوهرية التي لا يمكن تخطيها.

2 . الرقابة المؤخرة أو اللاحقة: أشارت إليها المادة 45 من قانون تنظيم الديوان وهي تقضي بتقدير المعاملات المالية من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات.

وتشير المادة 76 أنه يوضع بنتائج الرقابة المؤخرة الإدارية تقرير سنوي عام وتقارير خاصة وفقاً لأحكام القانون. كما قد تتناول بالإضافة إلى التقارير الخاصة والسنوية، بيانات المطابقة وآراء ومطالعات الرقابة على الأداء.[2]

1-شيحا،إبراهيم عبد العزيز،القانون الاداري اللبناني،الدار الجامعة للطباعة و النشر، بيروت،لبنان،ص:63.

2-المادة 76 من قانون المحاسبة العمومية.

ثانياً: الرقابة القضائية وتشمل:

1 . الرقابة على الحسابات:

أي الحسابات المهمة التي يرفعها المحتسبون، وتتناول صحة التحصيلات وانطباقها على قوانين الجباية، وصحة مستندات الدفع وصحة الحساب. ويمارس الديوان هذه الرقابة من خلال التدقيق في الحسابات محتسبي النقود المركزيين والمحليين. وحسابات كل من تدخل في قبض الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة ودفعها دون أن تكون له صفة قانونية، كما تشمل عمليات التدقيق حسابات محتسبي المواد.

وقد حددت الغاية من الرقابة على الحسابات بموجب المادة (56) من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. ويجري البت في الحسابات في غرفة المذاكرة بالاستناد إلى الأوراق المقدمة والمبرزة وإلى تقرير القاضي المكلف بدرس الحساب والمستند على التدقيق المفصل بالحساب من قبل مدقق الحسابات والمراقب.

ويصدر الديوان في النهاية، بوصفة محكمة، قرارات قضائية تتخذ بالإجماع أو بأكثرية الأصوات، وتكون القرارات على نوعين: مؤقتة أو نهائية.

2 . رقابة على الموظفين: الذين يديرون الأموال العمومية، وترمي إلى فرض العقوبات على الذين يخالفون القوانين والأنظمة المالية.

فيضع الديوان يده على المخالفات المالية إمّا عفواً عن طريق التدقيق والمراجعة في المستندات التي يراقبها، وإما من خلال المخالفات المحالة من قبل النيابة العامة لديه، أو من قبل هيئة التفتيش المركزي، أو من الجهات المختصة في وزارة المالية، ويصدر الديوان قراراته بصورة مؤقتة أو نهائية حسب مقتضى الحال، وذلك بتبرئة الملاحق أو تغريمه.

كما ويمارس ديوان المحاسبة مهامه أيضاً عبر إبداء الرأي وذلك عبر إصدار الآراء الاستشارية بناءً على طلب الجهات الخاضعة لرقابته. فيبدي الديوان رأيه الاستشاري في المواضيع المالية فقط.

كما يمارس الديوان رقابة على تعيين الموظفين وهي رقابة على نصوص تعيين الموظفين، بغية التثبت من انطباق هذا التعيين على القوانين والأنظمة. فإذا كان التعيين قد تمّ خلافاً لأحكام القوانين والأنظمة، عندها يصدر الديوان قرار قضائي بعدم صرف النفقة المخصصة لهذا التعيين.

إذاً، باختصار يمارس ديوان المحاسبة الرقابة الإدارية بشقيها المسبقة واللاحقة أو المؤخرة، كما يمارس الرقابة القضائية التي تقسم بين رقابة على الحسابات ورقابة على الموظفين.

كما يقوم الديوان بإبداء الرأي الاستشاري غير الملزم في المواضيع المالية إذا ما طلب منه ذلك من قبل الهيئات الخاضعة لرقابته.

أيضاً, يمارس ديوان المحاسبة رقابة على تعيين الموظفين (من ناحية النصوص)، كما لديه الصلاحية للقيام بالرقابة على كل موظف يستعمل سلطته ونفوذه ليعيق أو يؤخر تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة، أو القرارات القضائية.

كما من أهم مهام ديوان المحاسبة التي لا تعتبر مطبقة بشكل كبير في لبنان لأسباب سوف نذكرها لاحقاً، هي الرقابة المتزامنة concurrent control أي التي ترافق التنفيذ. و هي عبارة عن مجموعة من الأساليب و الإجراءات و الترتيبات المستخدمة في الكشف عن الإنحرفات أثناء تنفيذ الأنشطة و المشاريع التي حصلت على الموافقة المسبقة للتنفيذ.[1]

1- المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية و الادارة, بيروت, 2013.

- <u>بالنسبة للأراء الاستشارية:</u>

للإدارات و المؤسسات العامة و البلديات و سائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة, أن تطلب رأي الديوان في المواضيع المالية.

يصدر هذا الرأي عن الهيئة المختصة وفق قرار توزيع الأعمال, و يكون له الصفة الإستشارية.[1]

- <u>بالنسبة لتوحيد الاجتهاد:</u>

في حال تباين الإجتهاد في الديوان أثناء ممارسته لكافة أنواع رقابته, يعرض رئيس الديوان الأمر على الهيئة العامة للديوان لإتخاذ قرار بتوحيد الإجتهاد. و لقرارات توحيد الإجتهاد الصفة الإلزامية.[2] تُوقع قرارات توحيد الإجتهاد من قبل جميع الأعضاء الحاضرين.

كما يتمتع ديوان المحاسبة بإستقلالية معينة كونه الجهاز الأعلى للرقابة المالية على الصعيدين الإداري و المالي, على الشكل التالي:

_<u>على الصعيد الإداري</u>: يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء, أما تعيين الموظفين, فيستوجب صدور مرسوم من الحكومة لتعيينهم من جميع الفئات. و فضلاً عن ذلك, يجب أن يتم التعيين (بإستثناء القضاة) عن طريق مجلس الخدمة المدنية و بواسطته.

_<u>على الصعيد المالي</u>: ضرورة موافقة مجلس الوزراء على تعديل مشروع موازنة الديوان المرسل إلى وزارة المالية لا يكفي لتأمين الأستقلالية الازمة في هذا المجال.

1-المادة 87 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة رقم 83/82 .

2-المادة 88 من المرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 16-9-1983 .

المبحث الثاني: النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة:

أولاً - كيان وصفات النيابة العامة:

يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان وله في الرقابة القضائية أن يحضر الجلسات وأن يعطي الكلام فيها وأن يطلب الأوراق لإبداء مطالعته الخطية وأن يراسل الإدارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته.[1]

فالنيابة العامة تقوم بالتحقيق والادعاء أي النظر في الشكاوى. ولديها استقلال في الدور الوظيفي، أي استقلال بالمهام وليس استقلال كلي عن الديوان. يقوم معاونو المدعي العام بوظيفة المدعي العام تحت إشرافه. أما في حال غياب المدعي العام ومعاونيه يؤمن أعمال النيابة العامة المستشار الأعلى رتبة. نصت المادة 26 على:

على المراجع المختصة إبلاغ المدعي العام لدى الديوان عن المخالفات المنصوص عنها في هذا المرسوم الاشتراعي، وعلى إدارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام لدى الديوان نسخاً عن تقارير التفتيش المالي.

يدقق المدعي العام في هذه التقارير ويرسلها مع ملاحظاته واقتراحاته إلى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الإدارية أو القضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين.

وللمدعي العام حسب المادة 27، أن يطلب إلى النيابة العامة لدى محكمة النقض أن تلاحق جزائياً أي موظف يرى أنه ارتكب أو اشترك في إحدى الجرائم التي من شأنها أن تلحق ضرراً بالإدارة العامة أو بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة.

1- د. مغربي, محمود, النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان 1984, الجزء الثاني, ص: 194 وما يليها.

وعليه أيضاً أن يطلب هذه الملاحقة إذا قرر الديوان ذلك. وتجري الملاحقة الجزائية بدون إجازة من السلطة الإدارية وتحاط الإدارة المختصة وإدارة التفتيش المركزي علماً بالأمر.

وجاء في المادة الرابعة من المرسوم التطبيقي رقم 199/ 85 تاريخ 11 شباط 1985 تحديد صلاحيات المدعي العام لدى الديوان الذي يقوم بدور هام في تسيير أعمال الديوان، ولا تنحصر مهامه بتمثيل الحكومة كما ورد في نص القانون اللبناني، بل يمارس مهام النيابة العامة عن طريق الادعاء والمطالعات.[1]

أمّا صفات النيابة العامة فهي التالية:

1 . الارتباط التسلسلي: (Subordination hierarchique)

فالمدعي العام لدى النيابة العامة في ديوان المحاسبة يرتبط برئيس مجلس الوزراء ويقوم معاونو المدعي العام بوظيفته تحت إشرافه.

يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان (م25 من المرسوم الاشتراعي رقم 82/ 83)

و نحن نرى أن المدعي العام لدى ديوان المحاسبة يمثل الحق العام المالي .

1- المرسوم التطبيقي رقم 199/ 85 تاريخ 11 شباط 1985

2 . الوحدة: (indivisibilite)

يجيز مبدأ الوحدة لأعضاء النيابة العامة التناوب خلال جلسات المحاكمة بحيث يكمل أحدهم ما بدأه الآخر. إن مبدأ الوحدة لا يحول دون إنتقال أحد قضاة النيابة الى وظيفة قاضي حكم فيما لو حقق أحد زملائه في القضية نفسها.

3 . الرد:

(irrecusabilite)القاضي يعتبر خصماً أساسياً في الدعوى وينظر الديوان في المخالفات بناء على طلبه وبالتالي لا يمكن رده.

4 . عدم المسؤولية:

لا يترتب عليهم أية مسؤولية جزائية أو مدنية.

5 . عدم الارتباط بالمطالعة: (Liberte d'action)

من المبادئ العامة أن النيابة غير مرتبطة بما أبدته من آراء.

6 . الاستقلال عن قضاة الحكم: (independence vis a vis des juges)

تستقل النيابة العامة عن قضاة الحكم، بمعنى أنه ليس لهؤلاء أن يوجهوا لها أية ملاحظات أو أوامر إذ أنهم لا يتمتعون بحق الرقابة عليها.

فما هي أبرز صلاحيات النيابة العامة؟

ثانياً: صلاحيات النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة:

يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان (من المرسوم الاشتراعي رقم 82 / 83) وهو يمثل بالتالي الحق العام المالي.[1]

فللديوان أو للمدعي العام لديه تكليف إدارة التفتيش المركزي، إجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة.

والنيابة العامة تتلقى الإعلانات والإخبارات بالمخالفات وتحقق بها وإمّا تدعي بشأنها أو يتم حفظها.

كما للنيابة العامة إبداء المطالعات بقرارات التفتيش المركزي. وإحالة الموظفين إلى النيابة العامة التمييزية عندما يتعلق الأمر بأفعال جرمية وجزائية مرتكبة من أحد الموظفين.

كذلك تبدي الرأي والمطالعات بتقارير المستشارين في ديوان المحاسبة.

كما في مجال المراقبة الإدارية المسبقة، يودع ديوان المحاسبة نسخة عن كتاب الإيداع إلى المدعي العام في النيابة العامة.

وفي هذا الإجراء أن المشترع قد منح المدعي العام صلاحية الاطلاع على المعاملات التي ترد في نطاق الرقابة الإدارية المسبقة لملاحقة ومتابعة سير المعاملة أمام الديوان باعتبار أن المدعي العام يمثل الحكومة أمام ديوان المحاسبة.

وللنيابة العامة الحق في طلب إعادة النظر في المعاملة التي صدر قرار فيها من قبل الديوان.

1- المرسوم الاشتراعي رقم 82 / 83 .

كما يبدي المدعي العام ملاحظاته واقتراحاته بالنسبة للمواضيع التي يتضمنها التقرير السنوي قبل إقراره. كما للمدعي العام أن يقترح على الديوان وضع تقرير خاص في موضوع معين كل ما رأى في ذلك لزوماً.

كذلك بالنسبة لتوحيد الاجتهاد، في حال تباين الاجتهاد في الديوان أثناء ممارسته لكافة أنواع رقابته، يعرض رئيس الديوان الأمر على الهيئة العامة للديوان لاتخاذ قرار بتوحيد الاجتهاد.

أما بالنسبة لأصول المحاكمة:

ينظر الديوان في المخالفة عفواً أو بناءً على طلب المدعي العام لديه.

للمدعي العام, لهذه الغاية أن يجري التحقيق حول القضية أو أن يتوسع في التحقيق الجاري في شأنها , و له أن يستمع إلى الموظفين و الشهود و أن يطلب الى الادارة أو الهيئة المختصة إيداعه المستندات و الايضاحات و المعلومات التي يحتاج إليها و أن يكلف المراقب الذي يعاونه إجراء أي تدقيق محلي يتعلق بالقضية, على أن يبلغ التكليف إلى الرئيس المباشر للموظف قبل مباشرة المهمة.

الفصل الثالث:

المشاكل واقتراحات الحلول

المبحث الأول: المشاكل والعوائق:

إنّ ديوان المحاسبة هو أعلى سلطة مالية رقابية في الدولة، لذلك لابد من الإضاءة على بعض العوائق والمشاكل التي تحول دون التمكن من الأداء بأعلى قدر ممكن من الفعالية.

و يعتبر المال العام الركن الاساسي في بناء أي دولة, مما يوضح أهمية أن تحافظ الدولة على المال العام, و العمل على حمايته من العابثين به.

مشاكل الديوان كثيرة, و أساسها يتعلق بقانون الديوان,و بمسائل تحتاج الى تشريع.

ولعل من أبرز العوائق التي تواجه ديوان المحاسبة, هي غياب الإرادة السياسية الجامعة لتدعيم إستقلالية الأجهزة الرقابية و تفعيل أدائها.

وتقسم المشاكل إلى تشريعية، إدارية، سياسية...

أولاً: المشاكل التشريعية:

1 . هناك نقص تشريعي حيث أنه على سبيل المثال قانون المحاسبة العمومية صادر في العام 1963، يعتبر قديماً، ولا ينسجم مع ما وصلنا إليه من تطورات في لبنان في التكنولوجيا والعلم.

2 . كذلك دفتر الشروط والأحكام لا يزال من سنة 1949 دون أي تعديل.

3 . نصوص الرقابة تقتصر في التطبيق على الناحيتين القانونية والحسابية ولا تشمل الأداء.

4 . عدم إخضاع عدد من البلديات الكبرى والهيئات العامة إلى رقابة الديوان، مثال على ذلك (مجلس الإنماء والإعمار، مجلس الجنوب، إدارة حصر التبغ والتنباك (ريجي)، مرفأ بيروت...) مع العلم أنها تقوم بإدارة مرافق عامة أساسية ذات موازنات كبيرة!.

5 . قانون ديوان المحاسبة لا ينص على رقابة الملائمة.

ثانياً: المشاكل الادارية:

1 . نقص في عدد القضاء والمدققين والمراقبين، فرؤساء الغرف جميعهم بالتكليف، وليسوا أصليين، مع تلكؤ المسؤولين في الحكومة عن ملء الشغور في الملاكات.

2 . رؤساء الغرف ومعظم موظفي الفئة الثانية يأتون من إدارة أخرى إلى الديوان دون فكرة مسبقة عن آلية وخصوصية عمل ديوان المحاسبة.

3 . كما يفتقر الديوان إلى الموارد والكوادر البشرية أي هناك نقص في العديد حيث لا يوجد في الديوان طاقم هندسي فني للكشف والتدقيق في الرقابة على الأداء.

4 . هناك افتقار أيضاً للموارد التقنية اللازمة للقيام بالعمل.

5 . في ظل غياب الرقابة على الأداء، وممارستها بنطاق ضيق، هناك سلطة استنسابية تعطى للمتعهد حيث لا يمكن مراقبة التنفيذ والأداء بصورة واضحة وفعالة.

6 . رقابة القطع على الحسابات، تتم عبر بيانات المطابقة التي يرسلها مجلس النواب إلى الديوان، وذلك لإبراء ذمة الحكومة عن سنة مالية منصرمة حيث يتم قطع الحسابات وإقرار موازنة جديدة.

وبما أن الحال في لبنان في الآونة الأخيرة، يلجأ إلى القاعدة الاثني عشرية في إقرار الموازنة ولا ترسل قطع الحسابات إلى الديوان مخالفة للقانون.

كما أن الظروف إن كانت سياسية، أو إدارية أو تشريعية جميعها ضاغطة على الديوان مما يؤدي إلى ضعف في الإنتاجية وتراجع في الأداء.

7 . لا يزال ديوان المحاسبة يعتمد نظام التدقيق المستندي الورقي لا الإلكتروني ممّا يشكل تراجع وعدم مواكبة للتطور.

8 . استناداً على القانون 222 الصادر سنة 2012، عدل رؤساء الغرف وعدد الوظائف الإدارية كالتالي:

37 مستشار.

3 معاون مدني عام.

حيث يصبح بذلك الملاك 50 قاضي، ويرفع عدد المدققين من 30 إلى 50.

فعلياً يوجد 25 قاضي فقط.

ومدققي الحسابات 20 فقط.

والمراقبين 33 عوضاً عن 50!

أمّا بالطاقم الإدارية فلا يوجد نقص مهم.

9 . كما رئيس المصلحة بالتكليف وليس أصيلاً.

10 . في حال صدور رفض ملف من قبل ديوان المحاسبة في ما خص الرقابة المسبقة، يمكن للوزارة المعنية إعادة عرضه أمام الحكومة، وتعطي الحكومة المباشرة بتنفيذ العمل، مما يقلل من شأن جهاز ديوان المحاسبة الرقابي وبالتالي صورة الرقابة المالية في لبنان بشكل عام.

كما يفتقر ديوان المحاسبة في لبنان, كما ذكرنا انفاً, ضمن هيكله الاداري, الى وجود وحدة خاصة بالتدريب. فالتدريب يهدف الى زيادة كفاءة العنصر البشري و تنميتها, و يحرص على الاهتمام برفع مستوى الكفاءة الوظيفية للعاملين .

أيضاً, هناك غياب القرار السياسي الموَحد في ما خص إدخال إجراءات إصلاحية إلى الأجهزة الرقابية, الأمر الذي يتطلب تعديلاً جذرياً في هيكليات بعض الإدارات و المؤسسات.

كذلك هناك غياب الأطر التشريعية الحديثة, و الإفتقار للخبرات الازمة لتطوير العمل في مجالات معينة.

و يشمل النقص الكبير في عدد العاملين في الديوان من قضاة و مراقبين و مدققي حسابات و إداريين, مقارنةً مع حجم العمل و المسؤوليات الواجبة على الديوان, و التي تزداد مع زيادة حجم الإنفاق العام و حجم الموازنة العامة.

إن ملاك ديوان المحاسبة لا يزال على حاله منذ أن أنشىء, و عدد القضاة الحاليين مع قضاة النيابة العامة 22 قاضياً, بينما النص في القانون يحدد 36 قاضياً.

أي هناك نقص في القضاة بنسبة تزيد عن الثلث.

كما و يفتقر الديوان الى دائرة للعلاقات العامة, لإطلاع الرأي العام على نشاطاته و إنجازاته.و كذلك يفتقر الى وحدة تدريب تهتم بمسألة التخصص, بحيث ينسق في مناسبات متفرقة مع مؤسسات رقابية عربية و دولية لتفعيل الديوان بصورة متخصصة و متماسكة.

المبحث الثاني: حلول ومقترحات تطوير:

بدايةً، يجب الإشارة إلى ضرورة وضع آلية لتحسين العمل الرقابي والإداري الذي من شأنه أن يعزز دور المحاسبة والأداء.

وكون ديوان المحاسبة هو الجهاز الوحيد الذي يتحمل مسؤولية المحافظة على الأموال العامة، وبالتالي على مصلحة البلاد، بعيداً عن التجاذبات السياسية، يجب تعزيز دوره من أجل النهوض بمستوى الحداثة التي يطمح إليها لبنان على مستوى الديوان والإدارة.

فمن أهم التوصيات لتعزيز دور ديوان المحاسبة:

1 . الديوان بحاجة إلى تطوير النصوص بطريقة توصل لإعادة هيكليته وتحديث الإدارة والملاكات.

2 . من أهم وأبرز الوسائل الكفيلة في ضبط الهدر في المال العام التي لابد من القيام بها هي عملية الملائمة.

3 . تحديث القوانين التي تنظم ديوان المحاسبة وتطوير صلاحياته وقدراته البشرية والتقنية.

4 . ملء المراكز الشاغرة بالمؤهلات المطلوبة (تقنياً وبشرياً).

5 . منح ديوان المحاسبة صلاحية الرقابة على الأداء، وإرساء نظم لتقييم الجودة في الأشغال واللوازم والخدمات المنفذة.

6 . إيجاد صيغة قانونية تسمح بملاحقة كبار الموظفين (وزير، مدير عام...) في الدولة اللبنانية عمّا يقترفونه من مخالفات في إدارة الأموال العمومية.

7 . تعزيز الاستقلالية للديوان من النواحي المالية والوظيفية والعملانية operationnelle.

8 . تعزيز التعينات في الديوان بالمراكز الأساسية خصوصاً.

9 . يجب أن لا تكسر قرارات الديوان أمام مجلس الوزراء.

10 . وضع موازنة مستقلة للديوان أمام مجلس الوزراء.

11 . إنشاء دائرة تنفيذ خاصة بالديوان للمحاكمة (تنفيذ الأحكام).

12 . تعزيز سلطة الرقابة فوراً وعلى الأرض.

13 . تعزيز الرقابة على المشروعية.

14 . تدعيم الوسائل الكفيلة بصيانة استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

15 . تطوير معايير الرقابة في ضوء نظم المعلومات الإلكترونية.

16 . تأهيل الموارد البشرية.

17 . مكننة الإدارات وأجهزتها عبر اتباع الحكومة الإلكترونية (e government) لما توفره من دقة في المعلومات والبيانات ووفرة في الوقت).

18 . التعاون بين الديوان ووزارة التنمية الإدارية عبر إقامة دورات تدريبية / بعثات خارجية / مؤتمرات / ...

19 . اعتماد برنامج موحد ممكنن لإعداد الموازنة.

20 .تعديل المرسوم الاشتراعي رقم 82/ 83 و تعديلاته(قانون تنظيم الديوان) بما يتلائم مع مقتضيات الرقابة الفعالة بهدف ضبط الإنفاق العام و ترشيده.

21 .مراقبة تحقق الواردات.

22 .التدقيق محلياً في حسابات المواد.

من ثم يجب اعتماد الشفافية لما لها من انعكاسات إيجابية كبيرة على وضع المال العام في البلاد، كما وتخفف الشفافية من الهدر حتى إلغائه واستئصاله من الجذور.

ومن أهم آليات الشفافية تكمن في ضبط النفقات وتعزيز الموازنة من خلال معالجة العجز وبالتالي الدين العام، التي تعتبر من أبرز مهام السلطة في لبنان.

على أنه من أهم مهام الديوان الأساسية الرقابة على الأداء والحسابات والبت في تلك المتعلقة بتنفيذ الموازنة وبحسابات الأموال العامة الجارية خارج إطار الموازنة.

هذه الرقابة مهمة كونها تطال كل العمليات المالية مهما كانت قيمتها وتعطي صورة واضحة عن نشاط الدولة وكيف أنفق المال على المشاريع ومدى جدواها.

كما أقترح إنشاء معهد رقابي عربي يعنى بالمحاسبة والتدقيق، حيث تتوفر لدى الديوان البنية الأساسية لإنشاء هذا المعهد من خبرات تراكمية وكفاءة مهنية. مما يساهم في نقل التجارب والخبرات وتعزيز دور الرقابة المالية وبالتالي المحافظة على المال العام.

أيضاً من الجدير ربط الديوان بمختلف الجهات الرقابية عبر طريق المكننة كخطوة لتسهيل مجرى عملية الرقابة على كافة العمليات المالية الجارية.

فمن أهم التوصيات لتعزيز دور ديوان المحاسبة بشكل عام:

- الإستقلالية, مع مراعاة عدم الصدام مع الإدارة.
- تطوير و تفعيل التشريعات لضمان حسن سير العمل.
- توسيع صلاحيات ديوان المحاسبة.
- البدء الجدي بتطبيق مبدأ الثواب و العقاب على كافة المستويات.
- وضع خطط و برامج تنفيذية للإصلاح الإداري و المالي .
- تفعيل نظام الحوافز على الاداء .
- توفر التدريب و اكتساب الخبرات.
- توفر الوسائل التكنولوجية الحديثة.

و يتم ذلك من خلال وضع إستراتيجية لتأهيل الموارد البشرية في مجال إستخدام التقنيات الإلكترونية الحديثة في مكافحة الغش و الفساد. أيضاً السعي لسن و تطوير الانطمة و القوانين, و إنشاء الية تتيح التنسيق و التعاون بين الأجهزة المتعددة للرقابة المختلفة .

و بالتالي, إن رقابة ديوان المحاسبة تعتبر رقابة توجيهية, تهدف الى إرشاد الإدارة الى السبل الايلة الى تطبيق المعاملات بصورة مطابقة للقانون.

الخاتمة:

إنّ أهداف وجود ديوان المحاسبة عديدة وملحّة، أبرزها المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه بصورة قانونية وفاعلة.

كما يعمل الديوان على تطوير إدارة المال العام والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول.

ولديوان المحاسبة وظائف وأهداف إرشادية توعوية أيضاً، منها التنبيه إلى أوجه النقص في التشريعات المالية أو الإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها.

بالإضافة إلى قيام الديوان بالتعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية، للارتقاء بالعمل الرقابي. ويعتبر هدف الديوان الرئيسي كجهاز رقابي مالي، العمل على الحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الدولة.

إنّ ظاهرة الفساد الإداري والهدر في المال العام تشكل عقبة أمام الجهود المبذولة للتقدم في الدول. وعملية مكافحته تعد من أصعب العمليات التي تحتاج تظافر الجهود لبناء الوطن الصالح والارتقاء بحقوق المواطنين في المحافظة على أموالهم.

فعلى ديوان المحاسبة مواكبة التطور في المعايير الرقابية وإنجاز المهام المناطة به بكفاءة وفعالية. بالإضافة إلى ضرورة وجود إرادة سياسية داعمة له والتي تمنحه بدورها هامش واسع من الصلاحيات لكي يتمكن من أداء عمله الرقابي وبالتالي تطوير أداء الأجهزة الحكومية المشمولة برقابته، وذلك من خلال مشاركته الفعالة في إعداد وتحديث الأنظمة المالية والمحاسبة الخاصة بها.

من هنا، تظهر أهمية وضع أنظمة متكاملة تحقق مبدأ الشفافية الكاملة ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب وتوضيح الواجبات والمسؤوليات للموظف وتحديد قواعد السلوك المهني التي يخضع لها شاغلي الوظيفة العامة.

فالرقابة المالية الفعالة تشكل مدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة بشكل عام.

وقال الله سبحانه وتعالى: {إن الله كان عليكم رقيبا} (سورة النساء: الآية 1).

فالرقابة بشكل عام تشكل إحدى الأسس المتينة التي يجب أن تقوم عليها الدولة الديمقراطية الحديثة المستقلة بالمفهوم الحديث لها.

والرقابة المالية تحتل مكان الصدارة في العملية الإدارية برمتها.

كما أجمع علماء الاقتصاد والمالية العامة وعلماء الإدارة على أن أي نظام مالي أو إداري لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يعتبر نظاماً ناقصاً يفتقر إلى المقومات المتكاملة لوجوده.

و إنَ المبادىء الأساسية التي تقوم عليها العلوم المالية في القوانين الحديثة, تعتبر أن المخالفات المالية التي تطال موظفي الدولة تستوجب الملاحقة باعتبارها حق للدولة للمحافظة على سلامتها المالية و لأطمئنان الشعب الى حسن إدارة و إستعمال الأموال العمومية و الأموال المودعة في الخزينة.

فما مدى قدرة ديوان المحاسبة بموضعه الحالي على تحقيق طموحات التغيير المطلوب؟

في المحصلة، لا يمكننا إهمال الجهود المتعاقبة التي يقوم بها ديوان المحاسبة في لبنان، على الرغم من وجود بعض الثغرات التي تتطلب حتماً مسؤولية للإدارة السياسية العليا في تحديد وتفعيل دور الرقابة المالية من ناحية الإطار والمشروعية وأبواب تدخلها كسلطة سياسية وحدودها.

لذلك، أقترح السعي الدؤوب لتطبيق كافة القرارات والتعليمات الصادرة عن الديوان، وخلق جو للتعامل بشفافية في تطبيق القوانين والأنظمة.

كما يجب الحرص على توفير الكوادر الكفوءة والمهنية والتي تتميّز بالاستقلالية التامة.

بالإضافة إلى ضرورة العمل على تدريب الكوادر البشرية بغية الاستفادة من الخبرات المكتسبة في جميع الجوانب المالية والإدارية.

ففي حين تتم المطالبة بتدعيم استقلالية وفعالية ومصداقية الأجهزة الرقابية لتتمكن من القيام بدورها بشكل فعّال، هل سوف تتمكن من القيام بهذا الدور في ظل غياب المسائلة؟؟ وما هي أهمية المسائلة الشفافة والنزيهة في القضاء على الفساد؟

الملاحق:

قانون الديوان و مهامه:

صادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16 أيلول سنة 1983
المعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 1985/3/23
وبالقانون رقم 132 تاريخ 14 نيسان 1992.

المادة 1 :

ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وذلك :

. بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الاجراء.
. بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.
. بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ومركزه بيروت.

المادة 2 :

تخضع لرقابة ديوان المحاسبة :

1 . إدارات الدولة.
2 . بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة. المعلقة وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.
3 . المؤسسات العامة التابعة للدولة وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.
4 . هيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها أو في المؤسسات التي تضمن لها

الدولة حداً أدنى من الأرباح.

5 . المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة **أو** المساعدة أو التسليف .

يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص، وبعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة، مدى الرقابة وأصولها بالنسبة للمؤسسات والجمعيات والهيئات والشركات المنصوص عليها في الفقرتين 4 و 5 من هذه المادة.

وإلى أن يصدر هذا المرسوم تبقى أحكام المرسوم رقم 13615 تاريخ 1963/8/21 سارية المفعول

هيئة الديوان

نظام الموظفين

المادة 3 :

يتألف الديوان من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات ويلحق به موظفون إداريون، وتكون لديه نيابة عامة مستقلة.

المادة 4 :(المعدلة بالقانون رقم /132/ تاريخ 1992/4/14):

يعيَّن رئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجتين الأوليين في الفئة الثانية على الأقل أو من بين قضاة مجلس شورى الدولة والقضاة العدليين من الدرجة الموازية للدرجتين الأوليين في الفئة الثانية من ملاك ديوان المحاسبة.

يحلف رئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام قبل مباشرته مهامه، أمام رئيس الجمهورية، وبحضور رئيس مجلس الوزراء، اليمين الآتي نصها:

»أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي في ديوان المحاسبة بإخلاص وتجرّد، وأن أكون عادلاً بين الناس أميناً على حقوقهم وحقوق الإدارة، وأن أصون سر المذاكرة وأتصرف في كل أعمالي تصرفاً صادقاً شريفاً«.

المادة 5 : (المعدلة بالقانون رقم /634/ تاريخ 1997/4/23):

يعين رؤساء الغرف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجة الرابعة في الفئة الثالثة على الأقل.

المادة 6 : (المعدلة بالقانون رقم /634/ تاريخ 1997/4/23):

يعيّن المستشارون ومعاونو المدعي العام:

1 . إما من بين خريجي قسم القانون العام أو القضاء المالي في معهد الدروس القضائية ووفقاً لأحكام المادة 76 من قانون القضاء العدلي على أن يحلّ في تولّي المهام المنصوص عنها في المادة المذكورة:

. رئيس مجلس الوزراء محل وزير العدل.

. رئيس ديوان المحاسبة محل رئيس مجلس شورى الدولة.

. مجلس ديوان المحاسبة محل مكتب مجلس شورى الدولة.

. قاضيان من ديوان المحاسبة يعينهما رئيس ديوان المحاسبة محل قاضيين من مجلس شورى الدولة.

وتطبق على القضاة المتدرجين الماليين الأحكام المقررة للقضاة المتدرجين العدليين.

2 . وإما بنتيجة مباراة تجري وفقا لنص الفقرة 3 من هذه المادة يشترك فيها المراقبون لدى ديوان المحاسبة الحائزون على إجازة في الحقوق شرط أن يكونوا قضوا في وظيفة مراقب مدة ست سنوات على الأقل.

3 . يمكن بصورة استثنائية ولمرة واحدة، في حال تعذر اجراء التعيين على النحو المبيَّن في الفقرتين السابقتين، تعيين المستشارين ومعاوني المدعي العام بنتيجة مباراة يجريها ديوان المحاسبة ويشترط للاشتراك فيها توفر الشروط العامة للتوظيف المنصوص عنها في النظام العام للموظفين وحيازة المرشح الإجازة في الحقوق أو الإجازة في الحقوق اللبنانية لمن هو خاضع لها، وممارسة المحاماة أو أية وظيفة يشترط لإشغالها حيازة الإجازة في الحقوق لمدة عشر سنوات على الاقل.

يضع مجلس ديوان المحاسبة نظام المباراة المنصوص عنها في الفقرة السابقة ويحدد المواد التي تجري عليها ومعدل علامات النجاح فيها، كما يعين اللجنة الفاحصة، ويقبل المرشحين ويكون قراره بالنسبة لقبول المرشحين نهائياً غير قابل لأي طريق من طرق المراجعة، بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة وطلب التعويض عن طريق القضاء الشامل.

يعين المستشارون ومعاونو المدعي العام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة في الدرجة الدنيا من سلسلة الرواتب المقررة لهم واذا كان المرشح من

الموظفين فيعين بالدرجة التي يوازي راتبها الراتب الذي كان يتقاضاه إذا كان أعلى من راتب الدرجة الدنيا.

المادة 7 : (المعدلة بالقانون رقم /132/ تاريخ 1992/4/14):
يحلف المستشارون ومعاونو المدعي العام أمام مجلس ديوان المحاسبة قبل مباشرتهم مهامهم اليمين المنصوص عنها في المادة الرابعة من هذا القانون.

المادة 8 : (المعدلة بالقانون رقم /634/ تاريخ 1997/4/23):
أولاً : يعين المراقبون في ديوان المحاسبة من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنماء على أن يكونوا مجازين في الحقوق.
بصورة استثنائية يجري مجلس الخدمة المدنية مباراة خاصة لملء المراكز الشاغرة في ملاك المراقبين في ديوان المحاسبة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون.
ثانياً : يعين مدققو الحسابات من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للادارة والانماء الحائزين إجازة جامعية في ادارة الأعمال أو في المحاسبة، أو أية شهادة جامعية في اختصاص محاسبي أو مالي يعتبرها مجلس ديوان المحاسبة مؤهلة لتولّي وظيفة مدقق حسابات في ديوان المحاسبة.
ويمكن، بصورة استثنائية ولمرة واحدة، في حال تعذر إجراء التعيين على النحو المبيّن في الفقرة السابقة، تعيين مدققي الحسابات بنتيجة مباراة خاصة يجريها ديوان المحاسبة وفقاً للأصول المذكورة في الفقرة 3 من المادة السادسة من هذا القانون على أن يشترك في اللجنة الفاحصة موظف من الفئة الثالثة على الأقل ينتدبه رئيس مجلس الخدمة المدنية ويشترط للاشتراك فيها، حيازة الإجازة أو الشهادة الجامعية المبيّنة في الفقرة السابقة.
ثالثاً : يعين المراقبون الأول ومدققو الحسابات الأول بالاختيار من بين المراقبين أو مدققي الحسابات من الدرجة الثانية على الأقل، الذين مارسوا وظيفة مراقب أو مدقق الحسابات في ديوان المحاسبة مدة خمس سنوات على الأقل، وأنهوا بنجاح حلقة التدريب العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنماء المنصوص عنها في الفصل الثاني من الباب الثاني من نظام المعهد المذكور.
رابعاً : يعين المراقبون والمراقبون الاول ومدققو الحسابات ومدققو الحسابات الأول بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة في الدرجة الدنيا من سلسلة الرواتب المقررة لهم. واذا كان المرشح من الموظفين فيعين في الدرجة التي يوازي راتبها الراتب الذي يتقاضاه إذا كان أعلى من راتب الدرجة الدنيا.

تطبق سلسلة رتب ورواتب المراقبين في ديوان المحاسبة على مدققي الحسابات لدى الديوان.

خامساً : يحلف المراقبون ومدققو الحسابات قبل مباشرتهم العمل اليمين الآتية أمام مجلس ديوان المحاسبة:

»أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهام وظيفتي بصدق وأمانة وأن أتصرف تصرفاً صادقاً شريفاً وأحفظ سر المهنة «.

سادساً : ينقطع المراقبون والمراقبون الأول ومدققو الحسابات ومدققو الحسابات الأول فور تعيينهم عن أي عمل مأجور أو أية مهمة أو وظيفة لدى الادارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة. ويعطون لقاء ذلك التعويض المنصوص عنه في المادة 24 من القانون رقم 80/4 المتضمن قانون موازنة عام 1980.

سابعاً : يعين سائر الموظفين وفقاً لأحكام نظام الموظفين بعد موافقة رئيس ديوان المحاسبة، وتطبق عليهم سلسلة الرتب والرواتب المعتمدة في الملاك الإداري العام .

المادة 9 : (المعدلة بالقانون رقم /132/ تاريخ 1992/4/14):

1 . تتألف الهيئة العامة لدى ديوان المحاسبة من قضاة ديوان المحاسبة ومن قضاة الادعاء العام لديه.

يرئس الهيئة رئيس ديوان المحاسبة ويتولى أمانة السر فيها أدنى الأعضاء درجة.

2 . تتولى الهيئة العامة لدى ديوان المحاسبة، إضافة إلى الاختصاص المقرر لها بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16 أيلول 1983 وتعديلاته، إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بسير العمل في ديوان المحاسبة، التي يرى رئيس الديوان، أو المدعي العام لدى الديوان، أو خمسة من أعضاء الهيئة على الأقل، طرحها عليها، ويكون للرأي الذي تتخذه الهيئة بالقضية الطابع التوجيهي فقط دونما إلزام .

3 . تجتمع الهيئة العامة لدى ديوان المحاسبة بدعوة من رئيسها تتضمن موعد الاجتماع وجدول الأعمال، وتبلغ من أعضاء الهيئة قبل عشرة أيام على الأقل من الموعد المحدَّد في الدعوة. لا تكون اجتماعات الهيئة قانونية إلا بحضور نصف الأعضاء الذين تتكون منهم على الأقل، وتتخذ مقرراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند التعادل يكون صوت الرئيس مرجحاً.

4 . لا يشترك قضاة الادعاء العام في التصويت.

5 . ينظم لكل جلسة محضر بوقائعها وبالمقررات المتخذة في خلالها يوقعه كل من رئيس الهيئة وأمين سرها.

أما قرارات توحيد الاجتهاد فيوقّع القرار من جميع الأعضاء الحاضرين.

المادة 10: (من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 1985/3/23):

لا ينقل الرئيس والمدعي العام والمستشارون ومعاون المدعي العام إلى إدارة أخرى إلا بعد موافقة مجلس الديوان ولا يعزلون إلا بقرار من المجلس التأديبي.

المادة 11: (من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 1985/3/23):

يتألف المجلس التأديبي كما يلي:

1 . للرئيس وللمدعي العام :

. الرئيس الأول لمحكمة التمييز رئيساً

. رئيس مجلس الشورى عضواً

. مفتش العدلية العام عضواً

ويقوم بوظيفة الادعاء العام النائب العام لدى محكمة التمييز.

2 . لرؤساء الغرف :

. رئيس الديوان رئيساً

. قاض من مجلس الشورى وقاض من ملاك وزارة العدلية ينتدبهما وزير العدلية من رتبة موازية لرتبة رئيس الغرفة المحال على المجلس التأديبي

ويتولى الادعاء العام المدعي العام لدى الديوان.

3 . للمستشارين ولمعاون المدعي العام :

. رئيس الديوان رئيساً

. مستشار من الديوان يعينه مجلس الديوان من غير أعضائه على أن يكون من رتبة موازية على الاقل رتبة القاضي المحال على المجلس التأديبي.

. قاض من ملاك وزارة العدلية ينتدبه وزير العدلية من رتبة توازي رتبة المستشار او معاون المدعي العام المحال على المجلس التأديبي ويتولى الادعاء العام المدعي العام لدى الديوان.

4 . للمراقبين والموظفين الإداريين :

. رئيس الديوان أو من ينتدبه من رؤساء الغرف

. مستشار

. مراقب أو موظف إداري من رتبة موازية لرتبة الموظف المحال على المجلس التأديبي يختاره رئيس الديوان

ويمكن عند الحاجة اختيار الموظف الإداري، العضو،

من بين موظفي الدولة بقرار من الوزير المختص.

ويتولى الادعاء العام المدعي العام لدى الديوان.

المادة 12 : (من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 1985/3/23):

يمارس صلاحيات مجلس القضاء الأعلى، بالنسبة للديوان، مجلس مؤلف من رئيس الديوان ومدعي عام الديوان والقضاة الثلاثة الأعلى رتبة في الديوان.

يحال القاضي على المجلس التأديبي بقرار من المجلس المذكور بناء على اقتراح رئيس الديوان، ويحال رئيس الديوان والمدعي العام لديه بقرار من المجلس نفسه مضافاً إليه مفوض الحكومة لدى مجلس الشورى ونائب رئيس هذا المجلس وذلك بناء على اقتراح الوزير المختص.

المادة 13 :(من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 1985/3/2):

يطبق على قضاة الديوان، باستثناء الأحكام المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي، نظام القضاة وسائر النصوص المتعلقة بهم، ويطبق على المراقبين والموظفين الإداريين نظام موظفي الدولة.

المواد 14 و 15 و 16 و17 :

ألغيت هذه المواد بموجب المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 1985/3/23.

تنظيم الديوان:

المادة 18 :

ينظم رئيس الديوان الادارة الداخلية وكيفية ممارسة كافة متتاليتين.

على انه يمكن، عند الاقتضاء، الخروج على أحكام الفقرة السابقة على أن يتم ذلك بقرار من رئيس الديوان يتخذ بعد موافقة مجلس الديوان.

المادة 23 :

يقوم الموظفون الإداريون بالأعمال التي يكلفون بها وفقا لنظام داخلي يضعه رئيس الديوان بعد موافقة مجلس الديوان.

المادة 24 :

تعتبر أعمال المراقبين وكتاب الضبط والمباشرين صحيحة في حدود وظائفهم حتى ثبوت تزويرها.

. النيابة العامة: يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان وله في الرقابة القضائية ان يحضر الجلسات وأن يُعطى الكلام فيها، وأن يطلب الأوراق لإبداء مطالعته الخطية وأن يراسل الادارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته.

يقوم معاونو المدعي العام بوظيفة المدعي العام تحت إشرافه.

في حال غياب المدعي العام ومعاونيه يؤمن أعمال النيابة العامة المستشار الأعلى رتبة.

المادة 26 :

على المراجع المختصة إبلاغ المدعي العام لدى الديوان عن المخالفات المنصوص عنها في هذا المرسوم الاشتراعي، وعلى ادارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام لدى الديوان نسخاً عن تقارير التفتيش المالي.

يدقق المدعي العام في هذه التقارير ويرسلها مع ملاحظاته واقتراحاته الى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الإدارية أو القضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين.

المادة 27 :

للمدعي العام أن يطلب الى النيابة العامة لدى محكمة النقض أن تلاحق جزائياً أي موظف يرى انه ارتكب أو اشترك في إحدى الجرائم التي من شأنها أن تلحق ضرراً بالادارة العامة أو بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة.

وعليه أيضاً أن يطلب هذه الملاحقة إذا قرر الديوان ذلك.

وتجري الملاحقة الجزائية بدون إجازة من السلطة الإدارية وتحاط الإدارة المختصة وإدارة التفتيش المركزي علماً بالأمر.

. أحكام مشتركة:

المادة 28 :

للديوان أو للمدعي العام لديه تكليف إدارة التفتيش المركزي إجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة .

وعلى إدارة التفتيش المركزي أن تعطي هذه المهمات الأولوية إذا طلب إليها ذلك.

المادة 29:

إن التدابير التي تتخذها أجهزة التفتيش المركزي بحق الموظفين المخالفين لا تحول دون ملاحقتهم أمام الديوان.

صلاحيات الديوان:

المادة 30 :

لديوان المحاسبة وظيفتان : وظيفة إدارية، ووظيفة قضائية.

– فالوظيفة الإدارية يمارسها برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة وبتقارير ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة، وبإبداء الرأي في الأمور المالية.

–والوظيفة القضائية يمارسها برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة.

- القسم الرئيسي : الإجتهادات والاراء الإستشارية .
القسم الفرعي : سنة 2016 .

رأي استشاري رقم 38 / 2016

اعفاء الجامعة اللبنانية من غرامات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

رأي استشاري
صادر عن ديوان المحاسبة سنداً للمادة 87 من قانون تنظيمه

-:-

رقم الـرأي : 2016/38
تاريخـــــه : 17/ 11/ 2016
رقم الأساس : 2016/26 استشاري

الموضوع: اعفاء الجامعة اللبنانية من غرامات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
المرجــع : كتـاب رئيس الجامعة اللبنانية عدد 697/ر تاريخ 2016/5/11.

× × ×

الهيئـــــة

رئيس الغرفـــة : نللي ابي يونس
المستشـــــــار : نجوى الخوري
المستشـار المقرر : رانية اللقيس

× × ×

ديوان ديوان المحاسبة
بعد الاطلاع على كافة الاوراق بما فيها تقرير المقرر
، ولدى التدقيق والمداولة
تبين ما يلي:

انه ورد ديوان المحاسبة بتاريخ 2016/5/11 كتاب رئيس الجامعة اللبنانية رقم 679/ر تاريخ 2016/5/10 الذي يطلب بموجبه بيان الرأي حول الموضوع المشار إليه أعلاه سنداً للمادة /87/ من قانون تنظيم الديوان.

وهو يشير في كتابه الى ان الجامعة اللبنانية تستوفي من الطلاب المسجلين في مختلف كلياتها رسوم التسجيل في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للاستفادة من تقديمات العناية الطبية ويتم إستيفاء الرسوم بواسطة شركة "ليبان بوست" التي تقوم بدورها بتحويل هذه الرسوم المستوفاة تباعاً الى حساب الجامعة اللبنانية لدى مصرف لبنان، وان بعض التأخير يحصل بإبلاغ الإيصالات الصادرة عن مصرف لبنان والتي تثبت إيداع الاموال في حساب الجامعة .

وأن عملية تسجيل الطلاب في الجامعة تبقى قائمة لفترات طويلة وعملية تسجيل الطلاب لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تستند حكماً الى تصريح الطالب حول كونه مضموناً أم غير مضمون وأن التأخير في تسديد بعض الرسوم المتوجبة الى الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي والناتج عن الأسباب المذكورة يؤدي الى فرض غرامات تأخير.

وأن المطالبة ببعض هذه الغرامات تاتي متأخرة عدة سنوات أحياناً وبالتالي لا يمكن تحميلها للطلاب الذين يكونون قد تخرجوا واصبحوا خارج الجامعة.
وأن أسباب التأخير في تسديد بعض الرسوم في مهلها خارج عن ارادة الجامعة.
وأضاف أن الجامعة اللبنانية هي مؤسسة عامة تعليمية عالية، وأموالها تعتبر أموالاً عمومية مما يحتم إعفاءها من هذه الغرامات.

وختم رئيس الجامعة كتابه بطلب إبداء الرأي فيما إذا كان يجوز إعفاء الجامعة من غرامات التأخير على الرسوم المتوجبه على الطلاب المسجلين في الجامعة اللبنانية لصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

بنـاءً عليـه

وبما ان المطلوب إبداء الرأي بشأنه هو فيما إذا كان يجوز إعفاء الجامعة اللبنانية من غرامات التأخير على الرسوم المتوجبة على الطلاب المسجلين فيها لصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
وبما ان المادة /79/ من قانون الضمان الإجتماعي (الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 13955 تاريخ 1963/9/26) والمعدلة بالمرسوم الاشتراعي رقم /116/ تاريخ 1977/6/30 نصت على أن الاشتراكات التي لا تدفع خلال المهلة المحددة تزاد حكماً بنسبة نصف بالالف عن كل يوم تأخير.
وبما أن المادة /24/ من نظام الاشتراكات نصت على ان "تسري زيادات التاخير المنصوص عنها في المادة /79/ من قانون الضمان الإجتماعي إعتباراً من اليوم الأول من الشهر الذي يلي شهر الاستحقاق.... وأضافت ان زيادات التأخير تعتبر جزءً من الاشتراكات."

وبما ان ديوان المحاسبة وبموجب الرأي الاستشاري رقم /1/ تارخ 1995/1/14 خلص الى عدم جواز فرض غرامات أو زيادات تأخير على الدولة لما تمثله من سلطة عامة تتميز حكماً عن مؤسسات القطاع الخاص، وإن زيادات التأخير المنصوص عنها من المادة /79/ من قانون الضمان الإجتماعي لا تتوجب عن الإشتراكات المترتبة على الدولة بصفتها رب عمل لأن الدولة تمثل سلطة عامة ولا يجوز فرض غرامات وزيادات تأخير عليها إلا بنص تشريعي صريح.

وبما ان إجتهاد ديوان المحاسبة قد إستقر على التمييز بين المؤسسات العامة التي اخضعها لغرامات التأخير وبين الإدارات العامة التي أعفاها منها، إذ ان الدولة كرب عمل وبالرغم من خضوعها لأحكام قانون الضمان الإجتماعي فإن إخضاعها لهذه الاحكام يجب ان يراعي ما تمثله من سلطة عامة يميزها حكماً عن مؤسسات القطاع الخاص وايضاً عن المؤسسات العامة.

وبما ان المؤسسات العامة وإن كانت من أشخاص القانون العام إلا انها تتميز عن الدولة إذ تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وما اتُخذ من مبرر لعدم تغريم الدولة لا ينطبق عليها لأنها تشكل مرافق عامة متخصصة ينحصر نشاطها في إدارة ما أُنيط بها وهي ليست سلطة عامة بالمفهوم المُعطى للدولة وعدم تغريم الدولة يشكل إستثناءً للنصوص المالية فلا يجوز التوسع في تفسيره.

وبما ان القانون الفرنسي يكرس هذا المبدأ ويوجب على المؤسسات العامة كونها رب عمل ان تخضع لزيادات التأخير الناجمة عن التأخر في تسديد إشتراكات الضمان الإجتماعي
et de l'industrie publiée dans de l'économie de Finances du Ministère Réponse)
.(le J.o sénat du 16/3/2006 page 776

وبما ان ديوان المحاسبة بموجب الرأي الإستشاري رقم 157 تاريخ 1971/10/14 أكّد هذا الموضوع إذ رأى وجوب تطبيق المادة /79/ من قانون الضمان الإجتماعي على مؤسسة كهرباء لبنان طالما لا يوجد نصوص قانونية تعفيها من الغرامة.

لهذه الاسباب

يرى الديوان:

اولاً : الاجابة وفقاً لما تقدم.

ثانياً : ابلاغ هذا الرأي الى كل من الجامعة اللبنانية – والنيابة العامة لدى الديوان./.

× × ×

رأياً استشارياً صدر في بيروت بتاريخ السابع عشر من شهر تشرين الثاني سنة الفين ستة عشر./.

كاتب الضبط	المستشار المقرر	المستشار	رئيس الغرفة
وسيم كاملة	رانية اللقيس	نجوى الخوري	نللي ابي يونس

يحال على المراجع المختصة
بيروت في / / 2016
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي احمد حمدان

لائحة المراجع والمصادر :

- **المصادر:**

الكتب:

1-العطار ,فؤاد, مبادىء الادارة العامة, دار النهضة العربية, ج.م.ع., القاهرة 1974.

2- القاضي، حسن، الإدارة المالية العامة, عمان, الأكاديميون للنشر و التوزيع, 2014.

3-القبيلات,حمدي,الرقابة المالية و الادارية على الاجهزة الحكومية, مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع, ط1, 1998.

4-المغربي, محمود عبد المجيد, النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان, الجزء الثاني, 1984.

5- درواسي,مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي, الجزائر, مركز المنشاوي للدراسات و البحوث, 2011.

6- شيحا,إبراهيم عبد العزيز,القانون الاداري اللبناني,الدار الجامعة للطباعة و النشر, بيروت,لبنان.

- **المراجع:**

-المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية و الإدارة, بيروت, 2013.

- فايول,هنري, النظرية الكلاسيكسة للادارة.

-ديوان المحاسبة قضاء و رقابة, الصادر عن الجمهورية اللبنانية, سنة 1997.

• القوانين والمراسيم:

1. قانون المحاسبة العمومية مرسوم رقم 14969 / 63.
2. القانون رقم 118 تاريخ 1956.
3. المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983 وتعديلاته.
4. المادة 87 من الدستور اللبناني 1926.
5. المرسوم التطبيقي رقم 199/ 85 تاريخ 11 شباط 1985 .
6. قانون المحاسبة العمومية, الصادر في 16 / 1 / 1951.
7. قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82, تاريخ 16 أيلول 1983 و تعديلاته.
8. المادة 76 من قانون المحاسبة العمومية.
9. المادة 88 من المرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 16-9-1983 .
10. المادة 87 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة رقم 83/82 .
11. المرسوم التطبيقي رقم 199/ 85 تاريخ 11 شباط 1985.

المواقع الإلكترونية:

0 موقع ديوان المحاسبة في لبنان, www.coa.gov.lb , **في 2-11-2017**.

. www.hrdiscussion.com, **في 30-5-2018**.

الفهرس: